8006.4F

Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

LE CANADA ET LA ZLÉA: RÉFLEXION SUR LES STRATÉGIES

by

**Joel Monfils, Martin Roy, Gordon Mace,
and Jean-Philippe Thérien
Université Laval**

Fall 1999

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : **613 944 8278** Fax/Télécopieur : **613 944 0687**
www.cfp-pec.gc.ca

103-07649/

LE CANADA ET LA ZLÉA: RÉFLEXION SUR LES STRATÉGIES

by

Joel Monfils, Martin Roy, Gordon Mace,
and Jean-Philippe Thérien
Université Laval

Fall 1999

INSTITUT QUÉBÉCOIS
DES HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES

LE CANADA ET LA ZLÉA :
Réflexion sur les stratégies

Joël MONFILS
Martin ROY
Gordon MACE
Jean-Philippe THÉRIEN

Octobre 1999

UNIVERSITÉ LAVAL

Pavillon Charles-De Koninck
Cité universitaire, Québec, Canada G1K 7P4
Téléphone : (418) 656-7771 Adresse électronique : hei@hei.ulaval.ca
Télécopieur : (418) 656-3634 Site W3 : http : //www.ulaval.ca/iqhei

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ i

INTRODUCTION 1

1. LES NÉGOCIATIONS DE LA ZLÉA ET LE CANADA 2

1.1 DE MIAMI À SANTIAGO 2

A) La portée de l'accord 3
B) La structure de négociations 6
C) Le rythme 8

1.2 DEPUIS SANTIAGO 11

A) La facilitation du commerce 11
B) L'apport de la société civile 12
C) La place des petites économies 12

2. LES OBJECTIFS DU CANADA FACE À LA ZLÉA 13

2.1 UN HAUT NIVEAU DE DISCIPLINE 13

2.2 L'ACCÈS À DE NOUVEAUX MARCHÉS 15

2.3 L'INSERTION DU CANADA DANS LA RÉGION 16

2.4 BILAN PRÉLIMINAIRE : UN PROBLÈME DE COHÉRENCE AU NIVEAU DES OBJECTIFS 17

A) Un haut niveau de discipline et l'insertion du Canada dans la région? 19
B) L'établissement d'un haut niveau de discipline et la pénétration rapide des marchés? 19

3. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE DES CHOIX : NOUVEL AGENCEMENT DES OBJECTIFS 20

3.1 L'OPTION LÉGALE-NORMATIVE 21

3.2 L'OPTION DU MINILATÉRALISME ÉCONOMIQUE 23

3.3 L'OPTION POLITIQUE D'INSERTION RÉGIONALE 25

CONCLUSION 27

BIBLIOGRAPHIE 29

LE CANADA ET LA ZLÉA : Réflexions sur les stratégies

Joël MONFILS
Martin ROY
Gordon MACE
Jean-Philippe THÉRIEN

RÉSUMÉ

Alors que s'achève la présidence du Canada à la tête du Comité de négociations commerciales (CNC), peu de progrès ont été réalisés dans les négociations visant la création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). La cinquième rencontre des ministres du Commerce à Toronto en novembre 1999 devrait aboutir tout au plus à un consensus pour l'application de mesures de facilitation du commerce. Le Canada aura hérité d'un mandat difficile marqué par la crise financière brésilienne dont les effets se sont fait sentir dans plusieurs économies de la région. Néanmoins, le contexte économique défavorable ne peut expliquer à lui seul le piétinement des négociations. Le lancement de la ronde du millénaire à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle en décembre 1999, mais surtout la persistance des différences de vue entre les pays de la région sur la portée du futur accord hémisphérique, en sont probablement davantage responsables.

Jusqu'à maintenant, le Canada a développé une politique commerciale relativement uniforme à l'intérieur des différents forums de négociation régionaux et multilatéraux. Le gouvernement canadien favorise la mise sur pied d'accords commerciaux compréhensifs impliquant des niveaux de discipline commerciale élevés ainsi qu'une participation effective de la société civile à l'intérieur du processus de négociation. Dans le cadre hémisphérique, le Canada a développé des positions proches de celles des États-Unis en faisant la promotion d'une ZLÉA qui récupérerait l'essentiel des droits et obligations de l'ALÉNA. Or, plusieurs pays influents de la région, dont ceux du Mercosur, ont manifesté leur vive opposition face à une position de négociation inspirée du modèle d'intégration nord-américain.

Ce document de politique vise d'abord à mettre en relief les difficultés associées à la mise en œuvre de la politique commerciale canadienne dans un contexte régional. Il remet en question l'application indifférenciée de la politique commerciale du Canada dans les

Amériques compte tenu de la dynamique particulière des négociations dans cette région et des différents objectifs formulés par le gouvernement face au processus d'intégration hémisphérique. S'il s'avère souhaitable d'améliorer l'environnement normatif dans lequel évolue ses entreprises, le Canada doit également réunir les conditions nécessaires qui lui permettront d'atteindre les autres objectifs qu'il s'est fixés dans le processus de négociation en cours, à savoir, développer davantage ses relations commerciales avec les pays latino-américains et assumer un plus grand rôle dans la définition du processus de coopération hémisphérique. Ce document de politique examine les contradictions inhérentes à la réalisation simultanée de ces objectifs dans le contexte des Amériques et propose des options pour les surmonter.

LE CANADA ET LA ZLÉA : Réflexions sur les stratégies

Joël MONFILS
Martin ROY
Gordon MACE
Jean-Philippe THÉRIEN*

INTRODUCTION

Au moment du premier Sommet des Amériques, tenu à Miami en décembre 1994, le gouvernement du Canada acceptait de participer de plain-pied à la pré-négociation visant à créer une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) ouverte à tous les pays du continent sauf Cuba. L'existence ou non d'une ZLÉA, la forme qu'elle prendra, et la nature de la participation canadienne au processus de négociation auront évidemment un impact non seulement sur le fonctionnement de l'économie canadienne mais aussi sur les contours et la portée de l'implication même du Canada comme acteur hémisphérique.

Ce document examine par conséquent le rôle joué par le Canada au cours de la phase de pré-négociation consacrée à la ZLÉA qui s'est tenue entre le Sommet de Miami et celui de Santiago d'avril 1998. Après une présentation schématique des enjeux de la pré-négociation et du contexte à l'intérieur duquel a dû se mouvoir le gouvernement canadien, le document examine les objectifs poursuivis par le Canada à l'égard de la ZLÉA et pose le constat d'un problème de cohérence à ce chapitre. Dans la dernière partie du document,

* Ce document s'appuie en partie sur les discussions lors d'un atelier portant sur la stratégie canadienne de négociation dans le cadre de la ZLÉA, qui a eu lieu à Québec le 11 décembre 1998. Les auteurs tiennent à remercier les participants à l'atelier ainsi que les auxiliaires de recherche Jacques Paquet et Mamadou Ka pour leur travail de collecte de données.

nous identifions trois agencements possibles d'objectifs en fonction desquels le gouvernement pourrait axer sa stratégie et conduire sa politique dans le cadre des négociations en cours pour l'établissement éventuel d'une ZLÉA.

1. LES NÉGOCIATIONS DE LA ZLÉA ET LE CANADA

Le Sommet de Santiago d'avril 1998 délimite deux périodes distinctes dans la courte histoire de la ZLÉA. Il marque en effet le lancement officiel des négociations en même temps que la fin d'un cycle de pourparlers sur les paramètres et sur la structure institutionnelle devant servir de base aux négociations. Cette section vise à identifier les principaux enjeux qui ont animé la discussion avant que ne soient officiellement lancées les négociations. Elle présente ensuite l'évolution des négociations depuis le Sommet de Santiago et décrit le contexte dans lequel le Canada doit présentement œuvrer.

1.1 De Miami à Santiago

Les pourparlers qui ont eu lieu entre l'annonce du Sommet de Miami et le lancement des négociations lors du Sommet de Santiago ont servi à définir la base sur laquelle se dérouleraient les négociations visant à créer une zone de libre-échange. Trois types d'enjeux ont été traités au cours des discussions. On y a décidé quelle portée aurait l'accord (contenu et niveau de discipline), de quelle façon se tiendraient les négociations (la structure de négociation) et quel en serait le rythme.

Au départ, ce sont les États-Unis, suite à l'insistance des pays latino-américains, qui ont choisi de faire de la ZLÉA le point culminant du Sommet de Miami. Le gouvernement américain voyait alors l'extension progressive de l'ALÉNA aux autres pays de la région

comme le moyen de créer une zone de libre-échange s'étendant de l'Alaska à la Terre de Feu. Cependant, au cours des rencontres de consultations précédant le Sommet, Washington dut faire face à l'opposition de certains pays, le Brésil en tête, qui n'acceptaient pas de voir les États-Unis diriger le processus. Le Brésil refusait également de voir l'ALÉNA servir de point de référence et de base de discussion pour la détermination du contenu de la future ZLÉA. Les efforts de la diplomatie brésilienne ont finalement porté fruits : elle obtenait entre autres que les réunions ministérielles suivant le Sommet ne soient pas d'office présidées par les États-Unis et que la Déclaration finale et le Plan d'action du Sommet de Miami ne fassent pas référence à l'ALÉNA.

A) La portée de l'accord

Le contenu. Le contenu de l'accord a été en grande partie défini avant même la tenue du Sommet de Miami. Lors des réunions préparatoires, les États-Unis ont proposé que les thèmes traités dans l'ALÉNA servent de base aux négociations. Ils ont toutefois dû faire face à l'opposition du Brésil, moins enclin à prendre des engagements formels et surtout réticent à voir le gouvernement américain imposer son ordre du jour. La plupart des pays latino-américains se sont cependant ralliés à la position américaine. Ils ont saisi l'occasion pour ajouter à la liste fournie par les États-Unis quelques enjeux qu'ils jugeaient plus importants tels l'agriculture, les subventions, les mesures de sauvegarde, les règles d'origine, les mesures antidumping et les mesures compensatoires.

De tous les thèmes placés à l'ordre du jour, les droits des travailleurs et l'environnement sont probablement ceux qui ont suscité le plus de controverses. L'amorce des pourparlers s'est accompagnée de revendications de divers groupes sociaux aux États-Unis et au

Canada pour que ces deux champs d'intervention soient directement inclus à même la future ZLÉA. Ces intervenants ont fait valoir entre autres que la réalisation d'ententes commerciales, si elle n'est pas balisée par des règles strictes en matière de travail et d'environnement, peut conduire à la détérioration des conditions des travailleurs, au dumping social et à la dégradation de l'environnement. La majorité des pays latino-américains estimaient en contrepartie que les asymétries entre les divers pays du continent et l'inégalité de l'accès aux ressources rendaient improbable l'application de normes homogènes dans les domaines du travail et de l'environnement. Ils craignaient par ailleurs qu'une plus grande réglementation de ces domaines soit utilisée à des fins protectionnistes par les pays plus développés.

Le gouvernement brésilien a réussi à obtenir l'appui de la plupart des pays latino-américains pour éviter que l'environnement et les droits des travailleurs ne soient inclus parmi les thèmes de négociations énumérés dans le Plan d'action du Sommet de Miami. Pour des raisons de politique interne américaine (pour s'assurer entre autres de la collaboration des Démocrates dans le processus de renouvellement du *Fast-Track Authority*), le gouvernement américain est cependant revenu à la charge, avec le soutien du Canada, lors de pratiquement toutes les rencontres des ministres du Commerce pour que l'on crée un groupe de travail, puis un groupe de négociations, sur les thèmes des droits des travailleurs et de l'environnement. Les pays d'Amérique latine, menés par le Brésil, ont toutefois résisté, prétextant que ces thèmes n'étaient pas directement reliés au commerce et qu'ils devaient plutôt être traités dans le cadre des institutions internationales appropriées telles que l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC.

Lors de la rencontre de San José (mars 1998), l'on a décidé que ces questions seraient abordées dans le cadre du Comité des représentants gouvernementaux sur la société civile (CRGSC). Cet organe n'a qu'un pouvoir de recommandation et ses travaux ne lieront pas les pays impliqués.

Le niveau de discipline. Dès le Sommet de Miami, les gouvernements de la région se sont engagés à ce que l'éventuel accord hémisphérique soit conforme aux normes de l'OMC. Le Plan d'action du Sommet de Miami disait aussi que l'accord devrait atteindre un « haut niveau de discipline » (Sommet des Amériques 1994, section 9.3).

Sur certaines questions, les normes imposées dans le cadre de la ZLÉA dépasseront nécessairement les exigences de l'OMC, notamment sur les thèmes qui ne sont pas vraiment couverts par l'organisation, tel l'investissement. Toutefois, certains pays comme le Brésil , ne voulaient pas voir adopter ce principe, de peur que cela ne les contraigne à faire plus tard des concessions qui iraient à l'encontre de leurs intérêts commerciaux.

À l'opposé, les États-Unis visaient, dès le début des pourparlers, un niveau de discipline comparable à celui de l'ALÉNA. Bien qu'ayant adouci leur position, ils n'en sont pas moins demeurés partisans d'un niveau de discipline très élevé.

Le Canada, qui n'avait pas une position bien définie au cours de la période précédant le Sommet de Santiago, appuyait tout de même, à l'instar du Mexique et d'autres pays latino-américains, l'adoption d'un niveau de discipline supérieur à celui de l'OMC dans les domaines des services, des investissements et de la propriété intellectuelle.

La déclaration finale de la rencontre ministérielle de San José établit les grands principes autour desquels s'articulera le futur régime de libéralisation hémisphérique. L'annexe I précise notamment que l'accord qui créera la ZLÉA sera « conforme aux règles et disciplines de l'OMC »; qu'il devra « lorsque cela sera possible et approprié » leur apporter des améliorations; et qu'il pourra « coexister avec les accords bilatéraux et sous-régionaux existants, à condition que les droits et obligations assumés dans le cadre de ces accords ne soient pas déjà couverts ou que leur portée aille au-delà de celle de la ZLÉA » (Déclaration ministérielle de San José 1998, annexe I, alinéas c, d et f).

B) La structure de négociations

Les États-Unis ont lancé les pourparlers sur la ZLÉA en postulant que celle-ci serait créée par l'extension progressive de l'ALÉNA. Pour le gouvernement américain, les négociations devaient donc porter sur la façon d'admettre les pays de la région à l'accord nord-américain. La résistance de certains pays latino-américains face à cette stratégie et l'incapacité de l'Éxecutif américain de renouveler le *Fast-Track Authority*, ont forcé l'adoption d'une autre formule de négociation.

La formule de négociation. La position initiale des États-Unis, appuyée par le Canada, fut accueillie favorablement par certains pays de la région, notamment l'Argentine et les pays d'Amérique centrale, qui voyaient là un moyen d'accéder rapidement au marché américain. D'autres pays, le Brésil en tête, proposaient plutôt qu'un nouvel accord soit créé de toute pièce, principalement pour préserver les blocs sous-régionaux déjà existants.

Le gouvernement canadien a modifié sa position à la veille de la réunion de Belo Horizonte (mai 1997). Il a alors proposé, pour tenir compte des craintes émises par certains pays

latino-américains au sujet de la survie des groupes d'intégration sous-régionaux, que les négociations se déroulent sur une base multilatérale, suivant les principes et les procédures ayant prévalu lors du Cycle de l'Uruguay Round. Cette approche a été finalement retenue par les pays participants lors d'une réunion préparatoire à la rencontre de Belo Horizonte. Elle allait permettre à des groupes de pays qui le désirent de développer des positions communes.

Le cadre institutionnel. Les pourparlers précédant le lancement des négociations ont aussi permis de définir dans quel cadre institutionnel celles-ci se dérouleraient. Lors de la réunion de San José, il fut décidé qu'elles se tiendraient au sein de neuf groupes de négociation supervisés par le Comité de négociations commerciales (CNC)[1]. Les pays de la région ont cherché à mettre en place une structure de négociation flexible et représentative de l'ensemble des régions du continent. La formule retenue prévoit notamment que la présidence du Comité soit assumée à tour de rôle par le Canada (mai 1998 à octobre 1999), l'Argentine (novembre 1999 à avril 2001), l'Équateur (mai 2001 à octobre 2002) et les États-Unis et le Brésil conjointement (novembre 2002 à décembre 2004). De même, les travaux des groupes de négociation alternent entre les villes de Miami, Panama et Mexico. Ces derniers sont eux-mêmes pris en charge par différents pays[2].

1. Le CNC est constitué des ministres du Commerce de tous les pays de l'hémisphère et doit se rencontrer au moins deux fois l'an. Il est appuyé par un secrétariat.
2. La responsabilité des groupes de négociation a été répartie comme suit : accès aux marchés (Colombie), investissements (Costa Rica), services (Nicaragua), achats gouvernementaux (États-Unis), règlement des différends (Chili), droits de propriété intellectuelle (Venezuela), subventions et les droits antidumping et compensateur (Brésil), agriculture (Argentine) et enfin politiques de concurrence (Pérou).

Le principal point en litige avant la rencontre de San José était la création d'un groupe de négociation uniquement dédié à l'agriculture. Les membres du Mercosur voyaient là le moyen d'éviter que les questions agricoles ne soient reléguées à la fin des négociations comme cela avait été le cas lors de l'Uruguay Round. À l'opposé, les États-Unis et le Canada faisaient valoir que les questions agricoles seraient abordées de toute façon dans les groupes traitant de l'accès aux marchés ou des subventions par exemple. Les États-Unis et le Canada ont finalement cédé aux demandes du Mercosur en échange de la création de groupes de négociation consacrés à la propriété intellectuelle et aux marchés publics.

C) Le rythme

La date butoir. Le rythme des négociations a aussi été un thème important au cours de la première phase des pourparlers. Lors de la tournée de consultation faite par les diplomates américains pour préparer le Sommet de Miami, la question de la date butoir a été soulevée par le gouvernement argentin. Soucieux d'accélérer les démarches pour améliorer l'accès au marché américain, les représentants argentins proposaient que l'ensemble des négociations soient complétées en l'an 2000. L'Argentine, appuyée par la Bolivie, soutenait que l'adoption d'une date limite était nécessaire pour prouver le sérieux du projet, d'autant plus que les pays de l'APEC s'étaient engagés à conclure un accord de libre-échange avant 2010.

Initialement, les États-Unis ne voulaient pas fixer un échéancier trop strict pour la création de la ZLÉA. Même s'ils ont prêté une oreille attentive aux arguments des représentants argentins, ils considéraient que l'an 2000 constituait un objectif trop

ambitieux. Le Brésil, l'Uruguay et le Mexique s'opposaient, quant à eux, à l'adoption d'une date limite avant même que les négociations ne débutent. Ils se sont toutefois ralliés au consensus en faveur de 2005, échéance qui a finalement été retenue lors du Sommet de Miami. Plus tard, le Canada a tenté sans succès, de rapprocher encore une fois la date cible, proposant que les négociations se terminent en 2003.

Les accords préliminaires. Une fois la question de la date limite réglée, un autre thème relié au rythme des discussions est apparu à l'ordre du jour : les accords préliminaires. Alors que certains pays, notamment le Mexique et le Brésil, cherchaient à retarder le plus possible le moment où ils allaient devoir faire des concessions à leurs partenaires dans le cadre de la ZLÉA, d'autres comme le Canada et les États-Unis désiraient, à l'inverse, obtenir rapidement des gains de leur participation à ces négociations. Depuis la rencontre de Belo Horizonte, ces deux pays ont tenté d'amener le reste de la région à signer des accords préliminaires dès l'an 2000.

Les membres du Mercosur s'opposent à ce que des accords préliminaires soient signés avant la fin des négociations en s'appuyant sur le concept d'engagement unique (*single undertaking*) accepté à Belo Horizonte comme principe devant guider les négociations. Ce concept est généralement interprété comme une obligation, pour les pays impliqués dans les négociations, de se soumettre à l'ensemble des engagements définis dans l'accord. Les membres du Mercosur lui ont cependant donné un autre sens : tout demeure négociable tant que l'accord n'est pas définitivement conclu. En soutenant que « rien n'est accepté tant que tout n'est pas accepté », les pays du Mercosur y allaient d'une interprétation libre qui aurait eu pour effet, si elle avait été retenue, de rendre la signature d'accords

préliminaires impossible, voire de reporter indéfiniment la conclusion d'un accord commercial.

L'argument principal du Canada et des États-Unis repose sur le fait que tous les pays se sont engagés, dans la Déclaration de principes du Sommet de Miami, à « réaliser des progrès concrets d'ici la fin du siècle ». La question n'a pas vraiment été réglée avant le début des négociations, la Déclaration de San José ne faisant que réitérer l'engagement pris à Miami.

L'ordre des négociations. La définition de l'ordre dans lequel devaient se dérouler les négociations est un autre thème qui a donné lieu à une opposition entre les États-Unis et le Mercosur. Les représentants américains espéraient que la question de l'accès aux marchés soit abordée dès le début des négociations dans le but de profiter de l'abaissement rapide des barrières tarifaires. Le Brésil souhaitait pour sa part maintenir, avec l'accord de ses partenaires du Mercosur, des barrières tarifaires les plus élevées possibles, dans les limites permises par l'OMC, ces barrières constituant son principal atout dans le jeu de marchandage qui l'oppose aux États-Unis.

Cherchant un compromis, le Canada a proposé que les négociations débutent simultanément dans tous les domaines thématiques. Lors d'une réunion préparatoire à la rencontre de Belo Horizonte, les États-Unis, la Communauté andine et le CARICOM se sont ralliés à la proposition canadienne. C'est sur cette base, acceptée lors de la réunion de San José, qu'ont été lancées les négociations.

1.2 Depuis Santiago

Les négociations ont été lancées officiellement en avril 1998 lors du second Sommet des Amériques à Santiago. Les groupes de négociation ont entrepris leurs travaux au mois de septembre 1998. En octobre 1999, cinq réunions du CNC avaient déjà eu lieu.

Comme l'a récemment fait remarquer l'ancien ministre canadien du Commerce, Sergio Marchi, il ne faut pas s'inquiéter de ce que peu de progrès soient réalisés au tout début du processus de négociation. Néanmoins, le Canada a cherché à profiter de son passage à la présidence de ce processus pour s'assurer que l'on obtienne des résultats d'ici l'an 2000, de façon à se conformer aux exigences formulées lors du Sommet de Santiago et à soutenir l'intérêt des milieux d'affaires. Ainsi, depuis le lancement des négociations, les trois thèmes suivants ont été au centre des pourparlers.

A) La facilitation du commerce

Soucieux de maintenir le rythme des négociations malgré le ralentissement évident des pourparlers en 1998-1999, le Canada, avec l'accord des autres pays participants, a surtout misé sur les mesures de facilitation du commerce. Peu controversée, la négociation dans ce secteur devrait aboutir à des résultats concrets pour la rencontre ministérielle de Toronto en novembre 1999. Ces questions ont déjà été abordées lors des rencontres de Buenos Aires (juin 1998), de Paramaribo (décembre 1998) et Cochabamba (juillet 1999). Cette dernière réunion s'est cependant terminée sans que les pays puissent s'entendre sur les mesures de facilitation des échanges à privilégier au cours des négociations à venir. Il semble que le domaine le plus prometteur soit celui de l'amélioration de la coopération douanière.

B) L'apport de la société civile

La participation de la société civile est une préoccupation importante pour le Canada. Le Comité des représentants gouvernementaux sur la société civile (CRGSC), créé suite à la rencontre ministérielle de San José, est d'ailleurs le fruit d'une initiative canadienne. Toutefois, plusieurs pays de la région sont réticents face à la création d'un mécanisme multilatéral qui permettrait la participation des acteurs de la société civile dans les négociations. Certains d'entre eux, dont le Mexique, préféreraient limiter les consultations au niveau national ou dissoudre tout simplement le comité présidé par Kathryn McCallion du Canada. À l'heure actuelle, des différends opposent le Canada, les États-Unis et le Chili à d'autres pays influents comme le Mexique et le Brésil sur le contenu et la portée du rapport, issu des consultations de la société civile lancées en novembre 1998, qui sera remis aux ministres du Commerce lors de la rencontre de Toronto. Plusieurs craignent la dissolution de ce comité immédiatement après cette rencontre.

C) La place des petites économies

Il semble que le thème des petites économies sera l'un des plus importants au cours des prochaines années. Puisque les petites économies ne disposent que de ressources limitées, plusieurs s'inquiètent de leur capacité de négocier efficacement, et de metttre en œuvre les dispositions négociées dans la ZLÉA. Le Canada fournit déjà une assistance technique importante à ces pays par le biais de programmes de formation pour les négociateurs. Néanmoins, les différences en terme de capacité de négociations pèsent lourd sur le processus, notamment lorsque des petits pays sont à la tête de groupes de négociation.

En somme, plusieurs obstacles importants demeurent avant que l'on puisse réellement aborder les questions de fond. Avant d'évaluer les liens entre les développements récents et la stratégie canadienne, il convient de présenter les objectifs que poursuit le gouvernement canadien dans le cadre de ces négociations.

2. LES OBJECTIFS DU CANADA FACE À LA ZLÉA

Depuis la signature de l'ALÉNA en 1994, le gouvernement canadien a mentionné à plusieurs reprises son désir d'étendre cet accord à d'autres pays de la région. C'est donc avec enthousiasme qu'il a accueilli la proposition américaine formulée lors du Sommet de Miami de créer une Zone de libre-échange des Amériques. Ce projet est présenté dans le discours des dirigeants canadiens comme le moyen d'atteindre plusieurs objectifs de politique étrangère. Ces objectifs peuvent être regroupés en trois ordres :

- l'établissement d'un haut niveau de discipline dans les relations commerciales internationales;
- la pénétration de nouveaux marchés;
- l'insertion du Canada dans la région.

2.1 Un haut niveau de discipline

L'un des principes de base de la politique commerciale canadienne est son attachement au principe de primauté du droit dans le commerce international (MacLaren 1994b). Dans son livre blanc sur la politique étrangère publié en 1995, le gouvernement libéral affirmait que ses efforts intra-régionaux et extra-régionaux avaient tous pour objectif le renforcement du système commercial multilatéral (Gouvernement du Canada 1995, 18) parce que la croissance économique et la création d'emploi au Canada « exigent un système économique international sain axé sur des règles convenues » (Gouvernement du Canada

1995, 14). Le gouvernement canadien cherche donc à renforcer les institutions commerciales et à élever le niveau de discipline dans le domaine commercial de façon à mieux protéger les exportateurs et les investisseurs canadiens (MacLaren 1994e).

Si l'on se fie au discours des dirigeants canadiens, la ZLÉA devrait permettre de remplir cet objectif d'au moins trois façons. D'abord, la création de la ZLÉA aurait pour effet d'élever les normes en matière de commerce dans toute la région. Ensuite, la poursuite d'un haut niveau de normes dans le cadre de la ZLÉA devrait permettre de lancer une nouvelle ronde de libéralisation au niveau multilatéral (MacLaren 1994d) et, dans la foulée, d'amener les pays de l'extérieur de la région à adopter, dans le cadre de l'OMC, des règles plus exigeantes. Enfin, avec la collaboration de 33 alliés potentiels, le Canada croyait pouvoir profiter des négociations de la ZLÉA pour améliorer certains points qui laissent à désirer dans l'ALÉNA (MacLaren 1994a) de même que pour « encourager l'adoption aux États-Unis de politiques économiques d'ouverture sur l'étranger et de coopération » (Gouvernement du Canada 1995, 17-18). En d'autres termes, la ZLÉA devait avoir comme effet de limiter la tendance des États-Unis à agir de façon unilatérale dans le domaine commercial.

Pour parvenir à ses fins, le gouvernement canadien a d'abord préconisé l'élargissement de l'ALÉNA aux autres pays de la région. Cependant, après avoir réalisé que plusieurs d'entre eux ne voulaient pas ou n'étaient pas en mesure de répondre aux critères d'admission d'un accord aussi contraignant, le Canada a proposé qu'un nouvel accord soit négocié de toutes pièces et ce, tout en reconnaissant que « le produit final serait vraisemblablement moins étendu que ne l'est l'ALÉNA » (Christie 1995, 29).

Malgré ce changement de position, le gouvernement canadien souhaite toujours que la ZLÉA aille plus loin que l'OMC. Ainsi, en plus de chercher à abolir les barrières tarifaires et non tarifaires, il insiste pour atteindre un niveau de discipline supérieur à celui qui existe présentement à l'OMC dans les domaines des marché publics, du commerce des services, des subventions agricoles, des investissements ainsi que dans l'application des lois relatives aux recours commerciaux (MacLaren 1994f; 1995a).

2.2 L'accès à de nouveaux marchés

Les négociations visant à créer la ZLÉA doivent aussi permettre d'accroître les échanges du Canada avec une région que le gouvernement canadien considère prioritaire pour deux raisons : d'abord, au début de la présente décennie, on prévoyait que les pays d'Amérique latine connaîtraient une croissance économique supérieure à celle des pays industrialisés mais surtout, la part canadienne dans ces marchés était relativement minime. Ainsi, pour reprendre l'expression utilisée dans un document gouvernemental, l'Amérique latine était, pour les exportateurs canadiens, a « huge untapped market » duquel « we ha(d) just scratched the surface » (Canada, Department of Foreign Affairs 1997, 3). Dans le même document, les fonctionnaires du MAECI se fixaient comme objectif de doubler les exportations canadiennes vers l'Amérique latine avant l'an 2000.

En plus d'assurer la croissance de nos exportations, la création de la ZLÉA devait permettre au Canada de diversifier ses partenaires commerciaux et ainsi d'atteindre un de ses objectifs traditionnels : la réduction de sa dépendance envers le marché américain (MacLaren 1995b). Dans cette optique, le gouvernement canadien vise une levée rapide des obstacles au commerce de façon à permettre aux entreprises exportatrices canadiennes

d'avoir un meilleur accès aux marchés latino-américains et de prendre de vitesse leurs concurrents européens. Le gouvernement canadien a ainsi milité en faveur d'un raccourcissement des délais de négociations et a été l'un des plus ardents partisans des accords préliminaires. Malgré les échecs qu'il a essuyés dans ces deux dossiers, le Canada continue de faire de l'accès au marché l'une de ses priorités. Depuis qu'il préside les négociations, il travaille à la mise en place d'un programme de facilitation des affaires et pousse les États de la région à rationaliser leurs procédures douanières (Canada, Ministère des Affaires étrangères 1999).

Par ailleurs, afin de presser le pas face à un gouvernement américain hésitant et pour accélérer son accès aux marchés latino-américains, le gouvernement canadien a considéré l'option de signer des accords bilatéraux avec l'ensemble des pays de la région (MacLaren 1994c). Il a adopté ce point de vue même s'il reconnaît que ce type d'accord peut avoir des effets nuisibles telles la diversion du commerce ou la complexification des procédures d'exportation (MacLaren 1994d). Dans les faits, le Canada n'a toutefois signé qu'un seul accord de libre-échange avec le Chili et un accord de coopération à portée limitée avec le Mercosur. Ainsi, la ZLÉA demeure le principal moyen dont dispose le gouvernement canadien pour faciliter l'accès de ses entreprises aux principaux marchés latino-américains.

2.3 L'insertion du Canada dans la région

La participation du Canada aux négociations visant à créer la ZLÉA lui permet aussi de remplir un certain nombre d'objectifs de nature politique. Comme le disait l'ancien ministre Marchi lors de son passage au Brésil en janvier 1998, « la ZLÉA s'inscrit dans la prise de conscience que nous sommes un pays des Amériques » (Marchi 1998a). Ainsi,

elle permet d'abord de contribuer à la construction de la nouvelle architecture hémisphérique en y imprimant les valeurs canadiennes et ce, dans le sens des intérêts du Canada (Canada, Department of Foreign Affairs 1997).

Le projet de ZLÉA fait aussi partie de la stratégie visant à consolider la position politique du Canada dans la région. Le gouvernement canadien profite du contexte de négociation caractérisé par le « leadership hésitant » des Américains et par les oppositions entre le Mercosur et les États-Unis pour assumer lui-même un plus grand rôle dans le processus de négociation. Il a à quelques reprises joué son rôle traditionnel de « honest broker » en proposant des solutions pour briser les impasses surgies au cours des pourparlers précédant les négociations, notamment en ce qui a trait à la formule de négociation et à la structure institutionnelle dans laquelle allaient se dérouler les négociations.

Les négociations devaient enfin permettre aux représentants canadiens de tisser des liens plus étroits avec les représentants des principaux pays latino-américains simplement en apprenant à mieux les connaître autour de la table de négociations.

2.4 Bilan préliminaire : un problème de cohérence au niveau des objectifs

Le défi pour le Canada est de développer des stratégies de négociation qui vont lui permettre d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés concernant la ZLÉA. Un bilan préliminaire des positions adoptées par le Canada met en relief les hésitations et les difficultés du gouvernement à articuler une stratégie claire qui lui permettrait de maximiser ses intérêts.

Un des problèmes de la stratégie canadienne semble provenir d'une certaine contradiction entre les objectifs poursuivis. À cet effet, il est intéressant de remarquer que pour le premier objectif, *l'établissement d'un haut niveau de discipline dans les relations commerciales internationales*, la région est avant tout le champ d'application d'un principe défendu par le Canada au niveau multilatéral, tandis que les deux autres objectifs, *la pénétration des marchés* et *le rapprochement avec les pays latino-américains*, visent spécifiquement la région.

La contradiction qui mine les efforts canadiens découle de la tentative d'arriver, par le biais de la ZLÉA, à remplir à la fois un objectif à portée globale, qui s'avère ne pas être adapté au contexte hémisphérique actuel, et des objectifs de nature essentiellement régionale. Bien que les trois objectifs ne soient pas *a priori* incohérents, la résistance des principaux pays latino-américains à l'établissement d'un haut niveau de discipline dans le cadre de la ZLÉA rend leur réalisation *simultanée* peu probable.

D'abord, puisque quelques pays influents refusent à la fois de conclure les négociations avant 2005 et de signer des accords préliminaires, la mise en œuvre de l'objectif d'ouverture rapide des marchés constitue, aux yeux de certains observateurs, une menace pour le système commercial multilatéral. En effet, compte tenu des circonstances actuelles, le seul moyen d'obtenir un accès rapide à certains marchés latino-américains semble être la signature d'accords bilatéraux. Par ailleurs, les efforts faits par le gouvernement canadien dans le but d'établir un haut niveau de discipline semblent nuire à l'insertion du Canada dans la région en même temps qu'ils réduisent ses chances d'avoir rapidement accès aux marchés latino-américains.

A) Un haut niveau de discipline et l'insertion du Canada dans la région?

En préconisant l'imposition d'un haut niveau de discipline inspiré de l'ALÉNA à l'ensemble du continent, le Canada a, depuis le début des négociations, adopté des positions opposées à celles défendues par la plupart des pays de la région. Ceux-ci ont très tôt manifesté leur vive opposition face à une ZLÉA dont le niveau de discipline dépasserait de façon significative celui de l'OMC. Plusieurs pays influents sont particulièrement réticents à ce que des normes strictes régissent l'attribution des marchés publics ou la protection de la propriété intellectuelle, par exemple. Tous les pays latino-américains refusent par ailleurs que l'environnement et les droits des travailleurs soient inclus dans les discussions. La plupart d'entre eux s'opposent aussi à ce que la société civile joue un rôle significatif dans les négociations.

Les divergences de vue sur l'ensemble de ces enjeux ainsi que sur la question de l'échéancier ont un effet négatif sur les tentatives de rapprochement du Canada avec les pays latino-américains. Le fait que le Canada fasse généralement front commun avec les États-Unis pour imposer un très haut niveau de discipline n'est pas non plus de nature à établir un climat de confiance envers les pays dont il veut se rapprocher.

B) L'établissement d'un haut niveau de discipline et la pénétration rapide des marchés?

Si le Canada met de l'avant un ordre du jour jugé trop ambitieux par les pays latino-américains, les négociations risquent d'être plus ardues et, partant, plus longues. Le premier objectif formulé par le gouvernement canadien entre donc aussi en contradiction avec l'objectif d'ouverture rapide des marchés.

Par ailleurs, si la poursuite de ce dernier objectif passe par la signature d'accords préférentiels bilatéraux, tel l'Accord de libre-échange Canada-Chili (l'ALÉCC), il entre en contradiction avec l'objectif de l'établissement d'un haut niveau de discipline dans les relations commerciales internationales. L'OMC voit en effet la multiplication des accords bilatéraux comme une tendance dangereuse et malsaine pour le développement du système commercial multilatéral. Dans leur plus récent rapport émis en 1998 à propos du Canada, les membres du Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC « were concerned that the growing number of preferential agreements might cause trade diversion » (World Trade Organization 1998). Plus généralement, les spécialistes du droit commercial international s'interrogent sur la portée de ces accords souvent jugés discriminatoires, sur leur compatibilité et, de façon ultime, sur la possibilité d'en étendre les dispositions et les avantages au plus grand nombre de pays possibles (Bernier et Roy 1999).

3. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE DES CHOIX : NOUVEL AGENCEMENT DES OBJECTIFS

Le diagnostic posé plus haut a essentiellement pour but de démontrer que le contexte régional actuel ne permet pas au gouvernement canadien de maximiser ses intérêts en poursuivant trois objectifs de façon simultanée.

Puisque la stratégie actuelle s'avère « contreproductive » le gouvernement se doit de préciser ses préférences et de faire des choix qui l'amèneront à procéder à un nouvel agencement des objectifs. Nous examinons ici trois agencements possibles. Chacun représente la poursuite prioritaire d'un des trois objectifs identifiés plus haut auquel sont subordonnés les autres. À chaque agencement correspond une stratégie et chacune des

stratégies entraîne naturellement des conséquences différentes quant au rôle du Canada comme acteur hémisphérique.

3.1 L'option légale-normative

S'il opte pour l'option légale-normative, le principal objectif du gouvernement canadien sera la mise en place, dans le cadre de la ZLÉA, de normes plus exigeantes que celles qui existent présentement dans le cadre de l'OMC, tant en ce qui a trait au niveau de discipline qu'aux thèmes couverts. Cette option suppose la création d'un régime d'exceptions minimales et l'application d'une stratégie de négociation horizontale couvrant tous les secteurs compris dans les accords en vigueur tels que l'OMC et l'ALÉNA.

Une telle stratégie respecterait le principe de cohérence qui est au cœur de la politique commerciale canadienne et selon lequel les initiatives régionales et multilatérales doivent se compléter pour faire progresser la libéralisation du commerce (Marchi 1998b). La poursuite prioritaire de cet objectif par le gouvernement canadien réaffirmerait donc l'engagement du Canada en faveur du système multilatéral ainsi que son rôle traditionnel d'influence dans la définition des normes en matière de commerce.

Sur le plan de la mise en œuvre, le niveau de discipline atteint dans le cadre de la ZLÉA pourrait servir de précédent pour la conduite des pourparlers à l'échelle multilatérale. L'investissement par exemple a souvent été cité comme l'un des secteurs où les pays des Amériques pourraient espérer atteindre un consensus qui donnerait le ton aux prochaines négociations de l'OMC.

Le principal inconvénient de l'adoption d'une position de négociation, que certains jugeront trop ambitieuse, dans un contexte de ressac anticipé dans la performance de plusieurs économies latino-américaines, est qu'elle diminue les chances d'accomplir des progrès rapides puisqu'elle va à l'encontre des intérêts et des préférences de plusieurs pays de la région. Comme le démontre la période de pré-négociation de la ZLÉA de 1994-1998, l'adoption d'une telle politique par le Canada et les États-Unis a occasionné plusieurs contentieux avec les pays du Mercosur, entraînant un ralentissement des négociations. Or, les promesses d'avancées significatives demeurent la condition *sine qua non* permettant de justifier l'existence de la ZLÉA dans le cadre du système multilatéral global.

L'adoption de l'approche légale-normative aura comme conséquence directe d'aligner les positions du Canada sur celles des États-Unis pour bon nombre d'enjeux au cœur des négociations de la ZLÉA. Si elle s'avère justifiée compte tenu de la proximité et de la similitude des économies canadienne et américaine, cette approche risque d'être perçue comme rigide et intransigeante par plusieurs pays latino-américains en plus d'éventuellement compromettre le leadership du Canada dans les pourparlers. Elle risque à plus long terme de nuire aux efforts d'insertion du Canada dans la région, plus particulièrement au niveau de la coopération bilatérale dans les domaines du commerce et de l'investissement. À ce sujet, il faut se rappeler le froid qu'avait jeté sur les relations canado-chiliennes, l'insistance canadienne à démanteler le système chilien de protection contre les mouvements de capitaux lors des négociations de l'ALÉCC.

Enfin, le gouvernement canadien doit s'interroger sur le réalisme de certains des objectifs qui sous-tendent l'adoption de l'approche légale-normative. Ainsi, un des objectifs du

Canada dans le cadre de la négociation de la ZLÉA consiste à contenir davantage les mesures unilatérales du gouvernement américain ainsi qu'à diminuer les effets de la dépendance du Canada envers les États-Unis. Cet énoncé suppose notamment que la ZLÉA permettrait d'obtenir des gains en la matière qui iraient au-delà de ceux qui ont été réalisés par le Canada dans le cadre de l'ALÉNA. Il reste à savoir si les gains escomptés sont de nature institutionnelle — notamment par la renégociation de certains éléments inclus dans l'ALÉNA (resserrement des règles régissant l'utilisation des mesures anti-dumping, diminution des subventions agricoles, réouverture de certaines dispositions concernant le chapitre 11 sur les investissements, etc.) — ou s'ils réfèrent plutôt au nombre de joueurs inclus dans l'accord. Pour l'heure, tout indique que sur le front institutionnel, les gains anticipés seraient minimes compte tenu des divergences de point de vue entre les pays des Amériques sur la portée envisagée de la ZLÉA (Roy et Bernier 1998). Au niveau diplomatique, certains soulignent que de façon générale, les États-Unis seraient moins tentés d'avoir recours à des mesures unilatérales lorsqu'ils évoluent à l'intérieur d'un cadre multilatéral. Il serait néanmoins étonnant que la mise sur pied d'une zone de libre-échange hémisphérique soit suffisante pour empêcher les États-Unis d'avoir recours à de telles mesures lorsqu'ils jugent leurs intérêts vitaux en jeu (Daudelin et Molot 1999).

3.2 L'option du minilatéralisme économique

L'option du minilatéralisme économique correspond à l'objectif de pénétration rapide des marchés. Sa mise en œuvre consiste à signer des accords préférentiels avec les pays de la région qui sont prêts à ouvrir leurs marchés avant la date limite fixée pour la fin des négociations de la ZLÉA. Étant donné la résistance qu'oppose le Mercosur à la possibilité

Canada dans le cadre de la négociation de la ZLÉA consiste à contenir davantage les mesures unilatérales du gouvernement américain ainsi qu'à diminuer les effets de la dépendance du Canada envers les États-Unis. Cet énoncé suppose notamment que la ZLÉA permettrait d'obtenir des gains en la matière qui iraient au-delà de ceux qui ont été réalisés par le Canada dans le cadre de l'ALÉNA. Il reste à savoir si les gains escomptés sont de nature institutionnelle — notamment par la renégociation de certains éléments inclus dans l'ALÉNA (resserrement des règles régissant l'utilisation des mesures anti-dumping, diminution des subventions agricoles, réouverture de certaines dispositions concernant le chapitre 11 sur les investissements, etc.) — ou s'ils réfèrent plutôt au nombre de joueurs inclus dans l'accord. Pour l'heure, tout indique que sur le front institutionnel, les gains anticipés seraient minimes compte tenu des divergences de point de vue entre les pays des Amériques sur la portée envisagée de la ZLÉA (Roy et Bernier 1998). Au niveau diplomatique, certains soulignent que de façon générale, les États-Unis seraient moins tentés d'avoir recours à des mesures unilatérales lorsqu'ils évoluent à l'intérieur d'un cadre multilatéral. Il serait néanmoins étonnant que la mise sur pied d'une zone de libre-échange hémisphérique soit suffisante pour empêcher les États-Unis d'avoir recours à de telles mesures lorsqu'ils jugent leurs intérêts vitaux en jeu (Daudelin et Molot 1999).

3.2 L'option du minilatéralisme économique

L'option du minilatéralisme économique correspond à l'objectif de pénétration rapide des marchés. Sa mise en œuvre consiste à signer des accords préférentiels avec les pays de la région qui sont prêts à ouvrir leurs marchés avant la date limite fixée pour la fin des négociations de la ZLÉA. Étant donné la résistance qu'oppose le Mercosur à la possibilité

d'avancer la date de fin des négociations ou de signer des accords à portée partielle, il s'agit de la seule façon, pour le Canada, d'avoir accès rapidement aux marchés latino-américains.

Étant donné que l'opposition brésilienne à tout accord significatif avec un pays nord-américain risque de perdurer, le gouvernement canadien pourrait cibler l'Argentine qui s'est montrée beaucoup plus intéressée que le Brésil à raffermir ses liens avec le Canada. Cette possibilité a déjà été évoquée dans un document d'option de politique publié par le MAECI (Wilson 1995). Par ailleurs, la Communauté andine et le Marché commun d'Amérique centrale ont déjà fait part de leur intérêt pour ce genre d'accord avec le Canada.

L'option du minilatéralisme économique n'implique pas un désengagement du Canada des négociations visant à créer la ZLÉA. Il s'agit simplement de tenir en parallèle des négociations sur une base bilatérale avec certains pays ou groupements sous-régionaux intéressés. Le gouvernement canadien se doit donc, s'il adopte cette option, de rassurer les pays de la région quant à ses intentions à l'égard de la ZLÉA, les efforts déployés pour signer des accords de libre-échange sur une base bilatérale risquent en effet d'être interprétés comme une perte d'intérêt ou l'aveu de doutes quant à l'issue des négociations visant à créer la ZLÉA.

Une telle approche peut être justifiée de plusieurs façons. D'abord, le Canada pourrait profiter des difficultés qu'éprouve l'administration américaine à obtenir la procédure de la voie rapide et l'incapacité des Européens à commencer rapidement les négociations avec les membres du Mercosur pour obtenir, avant ses principaux concurrents, un accès privilégié aux principaux marchés latino-américains. Ces accords bilatéraux seraient sans

doute à l'origine de relations politiques plus étroites avec les nouveaux partenaires du Canada.

Ensuite, même si la conclusion de l'Uruguay Round a considérablement affaibli le spectre des forteresses économiques, la prolifération des accords bilatéraux demeure encore une caractéristique fondamentale de la dynamique des négociations commerciales au niveau global. Bien ciblés, de tels accords permettraient au Canada de freiner éventuellement le déclin de sa part relative du commerce international.

La mise en œuvre sans discernement de cette approche peut toutefois miner les bases du système de l'OMC. Il faut se demander si la recherche de gains économiques à court terme ne joue pas dans le cas présent contre les intérêts du Canada qui reposeront encore longtemps sur un système multilatéral commercial fort et le plus inclusif possible. Par ailleurs, si l'option minilatérale est adoptée, la multiplication des accords de libre-échange et, partant, des grilles tarifaires, aura pour effet de compliquer la tâche des entreprises canadiennes œuvrant sur la scène internationale.

3.3 L'option politique d'insertion régionale

L'option politique suppose un assouplissement des positions de négociation dans les secteurs jugés controversés tels le travail et l'environnement. Sans renier la nécessité de promouvoir le multilatéralisme, elle subordonne les impératifs de négociation de la première option au profit d'une position davantage centrée sur les besoins et les préoccupations des pays latino-américains. Même si le Canada appartient d'abord et avant tout au bloc nord-américain, il s'agit pour le gouvernement de démontrer une plus grande sensibilité aux particularités du contexte régional.

Cette option postule que la ZLÉA ne constitue pas seulement un projet commercial mais doit également agir comme instrument d'insertion régionale à long terme du Canada dans les Amériques. Dans cette optique, la stratégie commerciale s'insère dans le processus plus large de la politique étrangère régionale du Canada visant un resserrement des liens politiques et économiques avec les principaux pays latino-américains.

Sur le plan de la mise en œuvre, le Canada se doit d'être plus attentif aux préoccupations exprimées par certains pays latino-américains pour qui le contenu et le rythme envisagé par le Canada demeurent à l'occasion en porte-à-faux avec leurs propres objectifs de même qu'avec leur condition objective d'économies en transition. Puisque le Canada partage un ensemble d'intérêts commerciaux avec les États-Unis, il peut compter sur Washington pour promouvoir une ZLÉA basée sur des normes de haut niveau tandis qu'il se concentrerait davantage sur les aspects politiques de sa relation avec les pays d'Amérique latine. Lorsqu'il juge la chose possible, le Canada peut aussi jouer un rôle de médiateur dans les négociations.

Dans le but d'accroître le capital de sympathie dont il jouit auprès des pays de la région, le Canada devrait par ailleurs chercher des moyens de faciliter la participation des économies les plus fragiles aux négociations. Ainsi, il pourrait redoubler d'ardeur pour venir en aide aux petites économies dont les ressources dans le domaine des négociations commerciales sont souvent insuffisantes pour faire face à un agenda de plus en plus chargé. Le gouvernement canadien pourrait aller au-delà de la simple formation technique offerte actuellement, en fournissant par exemple un support technique et en partageant l'expertise de ses propres négociateurs.

Pour faciliter l'entrée des économies les moins avancées de la région dans la zone de libre-échange des Amériques, le Canada pourrait aussi défendre l'idée d'une mise en œuvre graduelle de la ZLÉA. Plusieurs projets d'intégration latino-américains, dont le Mercosur, ont déjà adopté des échéanciers qui tiennent compte du niveau de développement des pays impliqués, comme c'est le cas également dans l'APEC.

L'option de l'insertion régionale comporte néanmoins des défis de taille pour le Canada. D'abord, le gouvernement doit pouvoir identifier les secteurs pour lesquels il est possible d'assouplir ses positions sans pour autant renier les principaux objectifs qu'il s'est fixés dans la négociation en cours. Il pourrait être ainsi difficile de justifier ce que certains qualifient de « désengagement constructif » du Canada (Daudelin et Molot 1999) et ce, autant auprès de certains secteurs de la société canadienne[3] que de pays avec lesquels il partage des visions communes sur la question, notamment les États-Unis. L'évaluation des réactions anticipées devra également se faire dans un contexte plus large. Un changement de cap risque d'être interprété par certains comme un désaveu du Canada face à un processus qui est déjà en panne de légitimité. Si le Canada croit vraiment à la création d'une ZLÉA, il devra s'assurer que le message véhiculé soit clair quant à ses intentions de mener à bien la négociation.

CONCLUSION

En devenant membre à part entière de l'Organisation des États américains (OÉA) en 1990, le gouvernement du Canada établissait clairement aux yeux de la communauté des

3. Ainsi, comment serait envisagé par les groupes environnementaux ou syndicaux un retrait eu égard aux positions déjà exprimées par le Canada sur la nécessité d'élever les normes du travail et environnementales en matière de commerce international ?

Amériques son désir d'agir dorénavant comme acteur hémisphérique de plein droit. Depuis lors, le Canada a pleinement assumé ce rôle tant sur le plan bilatéral que multilatéral. Dans le cadre des activités de l'OÉA en particulier, les représentants canadiens ont été particulièrement actifs dans de nombreux secteurs, notamment la promotion de la démocratie, le maintien de la paix et les changements administratifs au sein même de l'organisation.

Mais le véritable test quant au sérieux de l'implication du Canada dans la région, du point de vue de l'ensemble des gouvernements des Amériques, risque bien de se produire dans le cadre des négociations devant mener à l'établissement d'une zone de libre-échange continentale. Car les enjeux de ces négociations sont fondamentaux pour les pays de la région et en particulier pour les États-Unis et les grands pays d'Amérique du Sud qui affichent au départ des points de vue opposés sur un certain nombre de sujets. Le gouvernement du Canada devra ainsi ajuster sa stratégie de négociation en conséquence tout en tenant compte également des objectifs plus larges de sa politique étrangère à l'égard des Amériques.

Ce document a été conçu à titre d'aide et non de substitut à la décision gouvernementale. Il ne s'agissait donc pas ici de défendre une option ou de privilégier une stratégie mais plutôt d'identifier adéquatement les agencements d'objectifs possibles et d'en préciser les avantages et les inconvénients. Le but était donc de fournir matière utile à réflexion pour les décideurs concernés. Nous espérons avoir atteint cet objectif.

BIBLIOGRAPHIE

Bernier, Ivan et Martin Roy (1999) « NAFTA and Mercosur: Two Competing Models? » dans Gordon Mace, Louis Bélanger and contributors, *The Americas in Transition, The Contours of Regionalism*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, pp. 69-91.

Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade (1997) *Latin America & Caribbean Regional Strategy*, Novembre.

Canada, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1999) *Ouvrir des portes sur le monde : priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux*, (http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/doorsworld/04-f.asp#4.4).

Christie, Keith (1995) *Les quatre Amigos et d'autres encore : vers une zone de libre-échange des Amériques*, Policy Staff Paper nº SP98F, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada, octobre.

Daudelin, Jean et Maureen Appel Molot (1999) *Canada and the FTAA : Notes for a statement before the sub-committee on international trade, trade disputes and investments of the standing committee on foreign affairs and international trade*, 20 avril.

Déclaration ministérielle de San José (1998) Quatrième réunion ministérielle, San José (Costa Rica), mars.

Gouvernement du Canada (1995) *Le Canada dans le monde : énoncé du gouvernement*, s.e.

MacLaren, Roy (1994a) *Allocution de l'Honorable Roy MacLaren Ministre du Commerce international à l'Empire Club*, nº 94/53, Toronto, 22 septembre.

MacLaren, Roy (1994b) *Déclaration de l'Honorable Roy MacLaren, Ministre du Commerce international, à l'occasion du débat parlementaire sur l'examen de la politique étrangère du Canada*, nº 94/9, Ottawa, 15 mars.

MacLaren, Roy (1994c) *Notes pour une allocution de l'Honorable Roy MacLaren, Ministre du Commerce international, à l'assemblée générale de l'Association des manufacturiers canadiens*, nº 94/61, Toronto, 19 octobre.

MacLaren, Roy (1994d) *Notes pour une allocution de l'Honorable Roy MacLaren, Ministre du Commerce international au dixième congrès annuel des banques de l'Argentine*, nº 94/46, Buenos Aires, 31 août.

MacLaren, Roy (1994e) *Notes pour une allocution de l'Honorable Roy MacLaren, Ministre du Commerce international devant le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur*, nº 94/6, Ottawa, 8 mars.

MacLaren, Roy (1994f) *Notes pour une allocution de l'Honorable Roy MacLaren, Ministre du Commerce international, devant le groupe de la politique nord-américaine de l'Université de Dalhousie et le Halifax Board of Trade*, nº 94/72, Halifax, 25 novembre.

MacLaren, Roy (1995a) *Notes pour une allocution de l'Honorable Roy MacLaren, Ministre du Commerce international, à la rencontre des ministres du Commerce de l'hémisphère occidental*, nº 95/42, Denver, 30 juin.

MacLaren, Roy (1995b) *Notes pour une allocution de l'Honorable Roy MacLaren, Ministre du Commerce international, à l'occasion de la 64e conférence annuelle de Couchiching*, nº 95/46, Orillia (Ontario), 13 août.

Marchi, Sergio (1998a) *Notes pour une allocution de l'honorable Sergio Marchi, ministre du Commerce international, lors de la séance d'ouverture du Forum commercial Canada-Brésil*, nº 98/3, Brasília, janvier.

Marchi, Sergio (1998b) *Le Canada, la collectivité et le Commerce : programme national de commerce et d'investissement*, présentation du ministre du Commerce international, l'Honorable Sergio Marchi au Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, 2 décembre.

Roy, Martin et Ivan Bernier (1998) « L'ALÉNA, le Mercosur et la construction de la ZLÉA », communication présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, 31 mai au 2 juin.

Sommet des Amériques (1994) *Plan d'action*, Miami, décembre.

Wilson, Stephen (1995) *With or Without You : Argentina, Brazil and NAFTA*, Policy Staff Paper, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada, août.

World Trade Organization (1998), *Trade Policy Review. Review of Canada, TPRB's Evaluation*, Press/TPRB, 18 décembre.

Octobre 1999

INSTITUT QUÉBÉCOIS
DES HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES

Groupe d'études et de recherches
en relations internationales (GÉRRI)

Le 27 octobre 1999

Monsieur Yannick Lamonde
Centre canadien pour le développement
de la politique étrangère
125, Promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2

Cher Monsieur Lamonde,

Joël Monfils, Martin Roy, Jean-Philippe Thérien et moi-même avons obtenu l'an dernier un appui financier du Centre canadien pour le développement de la politique étrangère afin de produire un document de réflexion sur la stratégie canadienne dans le cadre des négociations devant mener éventuellement à l'établissement d'une zone de libre-échange des Amériques.

Il me fait plaisir de vous transmettre aujourd'hui ce document dont l'écriture a été alimentée, bien sûr, par la teneur des discussions lors d'une table ronde du 11 décembre 1998 mais qui résulte aussi, et principalement, des discussions et échanges entre les auteurs du texte suite à la table ronde et aux consultations diverses.

Nous tenons à remercier sincèrement le CCDPE pour l'appui manifesté à l'égard de ce projet et nous espérons que le contenu de ce document sera utile pour ses lecteurs et lectrices.

En vous remerciant personnellement pour votre soutien, je vous prie d'agréer, cher Monsieur Lamonde, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Gordon Mace
Directeur du GÉRRI

GM:el
pce jte

UNIVERSITÉ LAVAL

Pavillon Charles-De Koninck
Cité universitaire, Québec, Canada G1K 7P4
Téléphone : (418) 656-7771 Adresse électronique : hei@hei.ulaval.ca
Télécopieur : (418) 656-3634 Site W3 : http : //www.ulaval.ca/iqhei